

# “超前治理”：城市管理的范式革命

## ——评《“花园城市”的“管”与“治”——新加坡城市管理的理念与实践》

余敏江

**【摘要】**现代科学技术尤其是信息技术在城市管理中扮演着越来越重要的角色,在某种程度上甚至决定着城市管理的水平和效率。尽管数字化城市管理在我国方兴未艾,但是从严格意义上说只是将信息系统纳入现行的城市管理轨道,既没有实现管理理念重构,也没有创新管理机制与流程。新加坡 50 年来的城市管理实践大大颠覆了城市管理是对城市居民需求的滞后性回应的固定思维。新加坡通过充分利用现代管理技术和信息技术,预判未来城市社会经济发展态势对城市公共服务的诉求及其变化趋势,从而提前规划和布局城市的软硬件公共服务供给,实现了城市的“超前治理”。

**【关键词】**超前治理; 城市管理; 范式革命; 新加坡

**【中图分类号】**D035-3

**【文件标识码】**A

**【文章编号】**1006-7426[2017]04-0127-09

10.13553/j.cnki.llygg.2017.04.014

2004 年,北京市东城区首创了“网格化”城市管理体制,这一“数字化”管理模式开启了我国城市管理的新时代<sup>①</sup>,如今“网格管理”、“数字平台”几乎成为城市管理的“标配”,更有甚者将这一模式上升到“智慧城市”的高度。然而,仔细剖析不难发现我国现行“数字城管”的核心无非是通过密布于城市角角落落的探头以及穿行于城市街头巷尾的协管员“无缝隙”地将城市的全景图像集合到控制中心的数字平台中,且不说这一模式大大增加了城市管理的成本,使机构更加膨胀,仅从管理理念而言丝毫没有改变应对式的城市管理模式,只是在技术发展的驱动下更新了管理手段,换言之,所谓的“创新”仅仅是“以一种提高效率和能力同时维持现状的方式,将信息系统纳入现行的轨道”<sup>[1]</sup>,并没有丝毫改变城市管理一贯的理念与方式。随着新型城镇化进程的推进,城

市人口迅速增加,城市管理者也将面临着层出不穷的新问题,迫切需要认真思考城市管理中那些更深层次的内容,如管理理念、管理机制以及流程再造等。《“花园城市”的“管”与“治”——新加坡城市管理的理念与实践》(以下简称《“花园城市”》)一书以新的视角全面透视了全球城市管理的典范——新加坡城市管理的理念与实践,创造性地提出了城市管理新的制度框架——“超前治理”,这一城市管理新理念为备受“城市病”困扰的我国城市管理者开出了一剂良方,值得研究中国城市化和城市管理的学者和实践部门细细研读。

### 一、城市管理研究的历史流变:文献回顾

城市管理的研究随着城市的发展日渐深入,在我国学术界,整个 20 世纪 90 年代关于城市管

作者简介:余敏江(1977-),男(汉),江西九江人,苏州大学政治与公共管理学院教授,江苏省高校协同创新中心“新型城镇化与社会治理”协同创新中心研究员,主要研究方向是环境治理、社会治理、国家治理与全球治理。

①根据《建设部办公厅关于加快推进数字化城市管理试点工作的通知(建办城函[2007]42号)》文件,这一管理模式 2008 年开始在全国范围推广。

理的文献只有数十篇,而到了21世纪出现“井喷式”增长,2010年以后每年发表的相关文献更是超过1000篇。这些研究主要围绕城市管理的内涵、城市的公共服务以及城市的社区管理等领域。在2000年至2010年的10年间,研究者关注的焦点主要是城市管理的内涵和体制,关于城市管理的“大”“小”之争、管理体制之争一直甚嚣尘上。相较而言,国外学者的研究起步较早,相关研究发轫于20世纪70年代末至80年代初,90年代开始研究日渐丰富,讨论的主要问题也是城市管理的内涵,虽然这一争论至今尚未趋同(Oheng - Odoo 2012; BAOLIJIA, 2011; Werna, 1995),但是西方学者对城市管理内涵的认知还是有了一个总体轮廓,尤其体现于McGill(2001)开发的城市管理清单。《“花园城市”》一书详细而又充分地综述了既往研究,给读者展示了城市管理研究的全息影像,这在我国学术界尚属首次。借助于充分的文献综述,作者摈弃了既往文献常用的局部观察法,根据城市管理的本质特征将其定义为:城市政府为城市居民所提供的软、硬两方面的公共服务,具体包括四个方面:1. 城市公共空间的规划和管理;2. 城市公共基础设施的建设和维护;3. 城市的社区建设与管理;4. 城市基本的社会服务供给,包括社会福利、健康和安安全等。这一定义透过现象揭示本质,同时又凸显了城市管理的时代性,大大超越了以往“盲人摸象”式研究的局限,为相关领域的理论研究和实践工作框定了相对清晰的领域。

进入21世纪以后,研究者更多地关注城市管理的具体问题,尤其是发展中国家面临的可持续城市发展困境,研究涉及城市污水的管理系统和管理机制(Suriyachan, etc 2012)、城市政府应急管理系统中的跨部门合作(Kapucu, 2012)、如何投资并改善城市贫民区的卫生设施(Scott, etc, 2013)以及城市应对各种灾害的能力(Romero - Lankao, etc 2014)等问题。如今,随着现代管理

技术和高科技的发展,城市管理的技术含量越来越高,城市管理日益走向科学化,相应地,城市管理研究的方法论也在不断创新。徐林、卢昱杰(2016)<sup>[2]</sup>按照研究的问题域和方法论两个维度将国际上关于城市管理的理论研究划分成三个阶段:研究探索及提出阶段、研究完善及拓展阶段。研究跃迁后的“新范式”阶段,研究的问题域从“以物为重”到“以人为本”,更加关注城市发展的可持续性和城市中“人”的生活品质;研究的方法论则从相对单一的自然科学及工程技术方法发展到融自然科学及工程技术、管理科学方法、社会科学方法于一体的综合性社会科学研究方法。

城市管理的新近研究更趋技术化,这进一步说明随着现代科技的发展,技术在城市管理工作中的作用越来越重要,在某种程度上甚至决定着城市管理的水平和效率,特别是日新月异的信息技术对于城市规划和城市管理的作用更加凸显。“地理信息系统(GIS)” (Martinez, 2009)、“信息与通讯技术(ICT)” (Njoh, 2012)和“数字化和知识管理”(Baud, 2014)的应用使城市管理逐步走向数字化和智慧化。尽管城市管理的研究和实践对技术的重视与日俱增,Rakodi(2003)还是强调从本质上看,GIS、ICT等都只是工具,其作用的有效发挥取决于城市管理的理念、管理水平和组织能力。管理作为重要的技术手段其作用丝毫不能被低估,传统管理学的管理科学理论、运筹学(operations research)理论和计算机辅助设计(CAD)等方法也大量应用于城市管理实践,如Achillas(2011)等在减排策略决策过程的研究中创新了“多标准优先顺序决策”的研究方法。

在治理理论兴起的时代,研究者更加强调通过机制建构促进公众有序参与到城市公共服务的递送过程中,Baud和Dhanalakshmi(2007)通过对参与其中的政府部门、公民社区组织访谈,并以现场观察到的服务水平为因变量,考察了城市地下排水系统投资中的不同参与格局下多方利益相关

者如何互动导致了不同的治理效果。作为城市“细胞”的社区近年来更是成为学界关注的重点,如 Roman'czyk 等(2015)就提出在城市社区的基层建设中,应该由邻里共同提出设计方案,参与招标过程和方案的实施;提升居民对于公共服务的满意度现今已然成为城市管理的核心目标,居民也不再是社区建设的被动接受者,活跃于社区的志愿者可以通过社区社会组织(CBOs)参与其中,并在工程鉴定、材料采购和劳动力供给方面发挥着越来越重要的作用(Minnery et al, 2013)。当然,这种参与会因社区的动员能力、社区社会资本的不同而不同,Zhai 和 Ng(2013)就以西安鼓楼回民区回民与政府的斗争为例,讨论了社区社会资本对社区参与效果的影响。

诚如《“花园城市”》一书的作者所言,如今的城市治理早已超越单一性和物理性,探讨如何为城市居民提供可持续、综合性的硬软件公共服务,最终实现城市公共服务“物”的可持续性、智慧性和城市中“人”的多样性需求以及二者的统一,城市管理的研究也应从以自然科学及工程技术方法为主的单一的方法论逐步过渡到融科学技术方法、经典的管理科学方法和社会科学方法于一体的综合性社会科学研究方法论,呈现出复合、多元的特点<sup>[3]</sup>。现代管理技术和科学技术的飞速发展,促进着城市管理的技术含量不断提升,城市管理更加科学化,智慧城市、知识城市(knowledge city)的概念悄然兴起,在其建设过程中,最重要的无疑是技术与创新(Van et al, 2007)。但是在城市管理技术手段创新的研究中,多数文献还是更多地聚焦于具体的操作层面,关注点主要在于技术如何改进城市管理的方式和手段,而对技术如何影响城市管理的理念和行为逻辑研究较少,不可避免地落入了“工具理性”的窠臼,也影响了相关研究在知识创造方面的贡献与价值。《“花园城市”》以新加坡为研究对象,透过表象挖掘本质,对新加坡的管理理念进行了解读和提炼,从而

提出了全新的城市管理“范式”。

## 二、“超前治理”:重构城市管理的理念

客观而言,城市居民对于城市公共服务的需求一定会随着经济社会的发展而不断增加,一方面表现在对城市公共基础设施的苛求,如由于居民对生活环境的要求越来越高,政府在城市固体废物管理方面的硬件设施建设、人力资源投入等方面的支出持续攀升;另一方面表现在城市居民对于生活品质要求的提升,如对城市社会救助的诉求在广度和深度方面日益增强,驱使着政府将增加就业、提供培训、改善养老服务等内容相继纳入城市管理的职能范畴。《“花园城市”》一书以英国 200 年的城市管理发展历程和美国 1890 至 1910 年的“进步运动”为例,详细阐释了居民需求的这些变化如何驱动着城市管理职能日渐宽泛,从而导致城市政府对城市公共事务的管理越来越深化,最终造成了城市管理部门的职能超载。

随着城市人口的增加和城市功能的增强,城市管理的职责范围日益扩大,如在英国,“城市管理职能不仅覆盖了养老照顾、医疗服务、贫困援助、失业救济以及住房和教育等社会服务,而且提供了‘从摇篮到坟墓’的全面社会保障。”<sup>[4]</sup>不断攀升的公共支出和日益低下的政府机构运行效率,倒逼着城市政府不断寻求制度创新,以期通过管理模式和管理手段的变革缓解职能超载的压力,这些变革的理论渊源无不是来源于公共管理学的理论发展。《“花园城市”》一书对于城市管理的行为逻辑与公共管理的理论演进之间的关联性进行了深入剖析,认为正是伴随着新自由主义思想的兴起,新公共管理理论在 20 世纪 70 年代末开始逐步成为西方发达国家政府管理体制机制改革的理论依据与指导思想,例如竞争机制被引入到政府公共服务供给的过程中就是基于效率的考量;到了 20 世纪末和 21 世纪初,治理理论兴

起其所倡导的“多中心”与“分权”、鼓励“政—社合作”尤其是政府与各种社会公益性组织,甚至和志愿者个体之间的合作,恰恰是出于应对职能超载压力而试图向社会分权,缩小政府权力边界的考虑。在这个“言必称治理”的时代,城市政府不断向社会组织、居民个体让渡权力,以减少自身对城市公共事务递送的直接介入,政府逐渐成为“掌舵者”而不是“划桨者”。从某种程度上说,发达国家20世纪80年代以来城市管理制度变迁的特点就在于通过城市管理部门权力边界的收缩来平衡因职能边界的拓展而导致的职能超载。英国20世纪70年代倡导的“赋权社区”计划和2010年启动的“大社会”计划无不体现着这些公共管理思想的精髓。《“花园城市”》一书详细剖析了这一制度变迁历程,并将以英国和美国为代表的城市管理模式称为“传统的城市管理范式”。

与传统城市管理范式截然不同的是建立在现代科学技术和现代管理技术基础上的新型的城市管理范式,《“花园城市”》一书将其定义为“现代城市

管理范式”并深入探究了其行为逻辑,即科学与管理技术的变革创新了城市管理的技术手段,进而推动城市管理的理念重构;建立在ICT技术上的大数据采集与分析使科学预测城市未来的发展态势成为可能,电子政务、数字城管和智慧城市等管理方式或者概念都是伴随着信息技术的发展而产生的。具体而言:一方面,借助ICT对地理信息的清晰标注,城市管理者可以通过电子政务网络和数字平台轻松地对城市实行远程操控和管理,智慧城市建设更是通过大规模的信息基础设施建设而使这种科学化的管理模式上了一个新台阶;另一方面,海量数据使得现代管理技术有了更大的用武之地,城市管理部门可以通过大数据分析和运用科学预测城市发展和公众需求的特点及变化趋势。因此,在新技术条件下,城市管理部门就可以基于未来提前规划和布局城市软硬件公共服务建设与维护,从而实现城市的“超前治理”,其逻辑框架如图1所示。

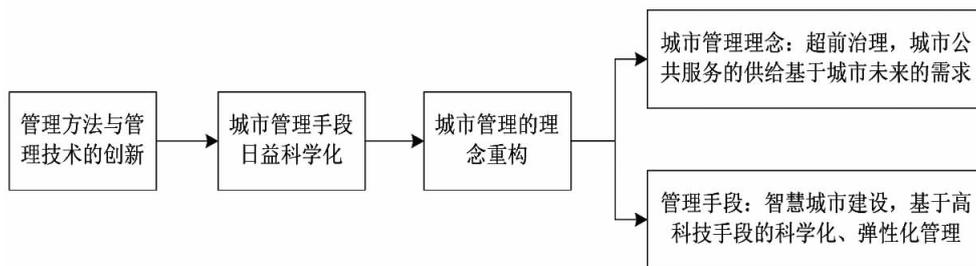


图1 “超前治理”的城市管理逻辑框架

本质而言,城市管理应是前瞻性、系统性、整体性的工作,拘泥于具体问题的滞后性、局部性调整或改革注定无法适应城市发展的需要,只有建立在“超前治理”的理念之上才能综合协调城市管理各个层面参与主体的行为,建构高效、协同的城市管理机制。作为全球城市“善治”典范的新加坡是举世瞩目的“花园城市”,建立在现代科技发展基础上“超前”的城市管理理念,使其无论是在规划、建设方面,还是在管理理念与手段方面都

体现出前瞻性和先进性,这些成功经验值得深入思考和借鉴。

### 三、“超前治理”的典范:新加坡城市管理实践的解读

宜居、宜业、宜游、闻名遐迩的“花园城市”新加坡正是基于“超前治理”的城市管理理念实现了城市的“善治”,《“花园城市”》一书将其概括

为管理手段的超前性、公共政策的超前性、管理机制的超前性。而富有弹性的、扁平化的城市管理组织机构和精英团队为“超前治理”提供了支撑和保障。

### 1. 基于未来城市发展的需要规划当前的城市布局和城市建设

新加坡的城市规划和空间布局充分体现了超前的意识。早在 1971 年的概念规划中,新加坡就着眼于未来 50 年甚至更长时间的发展态势,基本框定了整个城市发展的空间区块。1991 年、2001 年和 2011 年的规划都是在没有改变大格局的基础上进行深化和调整的,从而保证了新加坡城市发展的一贯性,并且,新加坡每一次的规划调整都会给未来发展预留空间,确保城市发展的可持续性。这样的设计如果没有多领域的专家和实践工作者参与,经过长时间、反复论证是不可能实现的,这与我国一些城市朝令夕改的短期性规划形成鲜明对比。

如今,新加坡利用现代管理技术手段预测了 2030 年的城市发展状况、人口规模以及由此而带来的对住房、交通、教育、医疗、休闲以及供水、供电等其他基础设施的需求量,反映在 2011 年概念规划上就是一个精细而又科学的土地供应和基础设施投资规划。为了提前防止居民不断增加的各种需求超过城市的承载力,新加坡相关部门对邻里空间进行了细致而又周密的设计,集居住、就业、休闲文化、购物生活、医疗养老于一体的复合功能区,通过改变邻里居民的生活方式,不仅降低了不必要的通勤量,<sup>①</sup>而且增进了邻里的活力。2015 年,新加坡还推出了“空中家园(Skyland)”规划,按照这一规划,大量的住宅建设和部分工商业将向空中发展,相应地,大部分防御和储藏空间将向地下延伸,将新加坡建设成为一个立体型的大都市。按照这样的规划思想,新加坡 2030 年用

于住宅建设和工商业发展的土地占比将由原先方案的 34% 降至 15%,原来规划中占用的新城镇土地将被大量释放。可见,新加坡基于未来的“空中家园(Skyland)”规划充分考虑到了城市可持续发展的空间发展,这种立足于土地可持续供给的关于城市设计日渐受到规划部门的重视(Meijer et al., 2011)。

### 2. 基于城市未来的基础设施标准和居民需求提供软硬件公共服务

高起点、高标准的工程投入确保了新加坡城市基础设施建设的超前性,《“花园城市”》一书将其概括为“6E”,即技术(Technology)<sup>②</sup>、工程(Engineering)、经济(Economic)、教育(Education)、执法(Execution)和参与(Enjoy),其英文的第一或第二个字母都是“E”。<sup>[5]</sup>具有高科技含量的城市公共基础设施投入是实现城市有效管理的基本条件,新加坡从环境治理、污水处理、垃圾焚化到“智慧城市”打造,所有的基础设施建设项目都面向未来,引入世界上最先进的技术,不惜巨资,建设最先进的工程,一步到位。从某种程度上说,新加坡是世界上城市基础工程建设投入最大、最先进的城市之一。《“花园城市”》一书详细解读了其最为突出的两个工程:其一,新加坡多雨,为了及时处理城市废水,从上世纪 70 年代到本世纪初的 30 年里,仅在排水系统工程中就投入了 20 多亿新元,而最近建成的总投资达 36.5 亿新元的深层隧道排污系统,获得了 2008 年“国际水协会”颁发的项目创新奖,基本上可以满足新加坡未来的需求;其二,从 1973 年开始,新加坡经过综合比较,引进最先进的技术建造规模庞大的垃圾焚化厂,基本上满足了未来垃圾处理的质和量的要求,如 2000 年建成的大士南垃圾焚化厂,其高达 8.9 亿新元的投资额,不仅是新加坡最大,同时也是目

①合理布局城市的共同空间有助于减少城市的通勤量,在很大程度上缓解城市的交通拥堵,相关研究参见:Dulal et al(2011)。

②早在 20 世纪末,Chakrabarty(1998)就强调了技术和工程质量在基础设施的建设与运行过程中起着非常重要的作用。

前亚洲最大的垃圾焚化厂,可使用至2030年。<sup>[6]</sup>

为了保证这些“超前”的公共服务供给能够契合城市居民的未来需求,新加坡的城市管理以公众需求为方向标,政府相关部门始终关注着不断变化着的公众需求,研究需求的特点,并预判需求的发展趋势,从而针对性地超前规划城市软硬件服务的供给。新加坡政府通过“民意处理组”、“议员接待日”以及人民协会的基层网络(如公民咨询委员会)等多种渠道始终保持与公众的密切联系,广泛收集公众的反馈意见。为了更及时、更充分地了解民意,政府还通过购买服务的方式聘请多家调查公司,其中著名的公司有:Forbe调查公司,主要服务于警务部门;NUH Research(新加坡国立大学健康研究)调查,主要服务领域是公众健康;IPSOS调查,主要了解中小企业(SME)的发展与需求;还有Nielson、Mediacorp等相对综合性的调查公司<sup>[7]</sup>。这些调查机构已经成为政府的“眼睛”和“耳朵”,政府根据调查反馈,第一时间了解居民当前及未来需求,精英领导层作出正确的预测,并设计和制定相应的政策。当然,在政策的制定过程中,新加坡政府还会多次召开民意咨询会,了解公众对现行政策和未来可能实行的政策的反馈意见。

### 3. 基于高科技技术实现城市管理的智慧化并创新城市管理主体的参与模式

以GIS技术和ICT技术为基础的智慧城市建设使新加坡实现了城市管理的“智慧化”。新加坡“智慧城市”建设首先建基于庞大的城市数据库系统,而构建这样系统必须依托智能传感设备将城市所有公共设施物联成网。新加坡是世界上第一个采用“传感器通信主干网”技术设计的国家,在全岛的公交车站、公园和交通连接点等公共空间,密布了用于数据采集的“AG Boxes”传感设备,为广泛的数据采集提供了后台支撑。接着,新

加坡又开发了包括公共数据和私人数据在内的“数据市场”(Data Marketplace),并打破了数据提供者 and 使用者之间的界面障碍,从而促进数据的分享和多领域的开发。

一方面,新加坡政府适时推出了“智慧国2015”(iN2015)和“智慧国2025”(iN2025)两个十年规划,并基于未来“数据港”(Digital Harbor)的定位,“建构愿景、传播和建立共识”(Yigitcanlar, O'Connor & Westerman 2008)。在新加坡,每一座建筑物或者特定区域都有唯一的邮政编码,大大增强了城市的可识别性。GIS技术被广泛融入该国,分别于2006年和2014年制定的“智慧国2015”(iN2015)和“智慧国2025”(iN2025)两个十年规划中,这两个规划的最终目标就是以现代科技手段实现“全面物联、充分整合、激励创新、协同运作”<sup>①</sup>,促进城市社会经济与资源环境的协调发展。为了有效地实现城市管理的智慧化,新加坡政府斥巨资搭建了公众可以广泛参与“虚拟新加坡”平台。新加坡的智慧社区建设以及健康、教育领域的信息服务和城市的“智慧地图”等都可以建构在“虚拟新加坡”平台之上。

另一方面,新加坡的智慧城市不仅仅体现于高科技的信息通讯基础设施,更重要的是建构了一个开放的系统。智慧城市的关键不在于硬件设备,而在于“以人为本、惠及民众”,让城市居民能够“智慧”地参与城市的管理,实现城市管理理念和手段的创新。在“虚拟新加坡”(Virtual Singapore)平台上,政府只是起着间接的支持作用,负责制定规划、搭建平台,投资于技术研发、基础设施建设和教育培训等领域,而广阔的参与空间则留给了公众和社会组织。任何人、任何组织都可以贡献新资料,丰富平台的内容,并享有平台提供的公共服务。其中的两个问题被反复强调,其一是服务内容,其二是公众参与问题,“只有广泛的

<sup>①</sup>IBM公司的报告《智慧城市在中国》的白皮书,2013年4月23日。

公众参与才能丰富平台的内容,提供更多的信息资源,从而更多更好地服务公众”<sup>[8]</sup>。在欧盟启动的面向知识社会创新 2.0 的 Living Lab 计划中,也特别关注围绕市民需求,构建多方共同参与的、持续的开放创新空间。这里特别值得一提的是新加坡城市管理部门开发的“一联通”(One - Service)<sup>①</sup>,该设备以 ICT 技术为依托,居民可以充分利用这个数字平台实现广泛地参与。按照设计者的想法,用户可以在这个平台上反映任何问题,这些问题可以是具体的城市管理细节,也可以是城市管理的政策建议,还可以是公众对城市公共服务的需求,后台系统根据居民反馈的问题进行预处理,并提交相应部门。新加坡社区事务署担负着协调的职能,如果居民反映的问题是供水、清洁、绿化或者虫害等普通的城市管理问题,就可以直接点击相应图标,上传图片并提交。然后,居民可以在“追踪个案”栏目中查询相关的工作进展,以监督有关部门的执行效率。如果居民反映的问题涉及城市管理的深层次问题,可以直接发邮件给社区事务署,该机构收集并根据实际情况分门别类的处理。新加坡的“一联通”在功能上类似于我国北京市东城区开创的网格化城市管理中使用的“城管通”,所不同的是,二者的行为逻辑完全不一样。前者是建立在 ICT 技术平台上的居民自主、自觉地参与,不仅实现了数字城管的低成本运作,让“原子化”的城市居民有效、有序地参与到城市管理的实践中来;后者则建构在新成立的一套完整的政府组织之上,不可避免地造成机构膨胀和行政成本的增加。

#### 4. 管理机制的超前性

新加坡是典型的精英管理型国家,政府部长和重要骨干成员大都毕业于西方发达国家名校,对公共管理理论的研究比较深入,表现在政策制定和执行方面充分体现了公共管理理论的新发

展。如新加坡建构了一套政府主导、社会组织和志愿者广泛参与的社区治理模式,在社区邻里基础设施的建设过程中,不仅让邻里更好地参与,而且这种“集居住、就业、休闲文化等功能于一体的邻里环境也避免形成单一的功能区”,从而“改变了人们的生活方式,构建了充满活力的邻里家园”(Romanczyk 2015)。在新加坡,很多公共服务的提供是通过政府与社会组织之间合作,或者是通过政府向私营机构、社会组织购买服务来实现的,如公共交通服务的供给就有很多私人企业参与,养老和慈善服务也吸引众多社会机构的参与,就连建屋发展局(HDB)主导的公共住房建设也广泛吸纳社会资本,这些都充分体现了公共管理理论的新思想。新加坡城市管理的组织架构完全是扁平化的,《“花园城市”》一书将其概括为“一级政府、二级服务”,居民如果有需求便可直接与相关的部或者法定机构联系,也可以直接联系本选区的议员(议员每周都会在固定时间、固定地点接待民众来访)或者社区的服务机构。<sup>[9]</sup>

#### 四、几点启示

《“花园城市”》一书从理论与实践两方面对新加坡城市管理的成功经验进行了系统地总结和解析,为我国的学术界和实践部门描绘了城市“善治”的美好蓝图。本文认为该书给予读者的启示主要有:

1. 城市管理需要有“超前治理”的理念和意识。新加坡 50 年的城市管理实践让读者看到了一种新的城市管理理念与范式,即城市管理完全可以不必是“对于城市居民需求的滞后性回应”,相反,通过充分利用现代管理技术和高科技手段,预判未来城市社会经济发展态势对城市公共服务

<sup>①</sup>所谓“一联通”就是一种直接下载到手机终端的应用软件,用户登记姓名、手机号码和电子邮箱等信息之后就可以建立一个属于自己的“一联通”账户。具体参见:徐林.新加坡“花园城市”.217-219.

的需求,城市政府可以针对性地提前规划和建设城市的软硬件公共服务,实现城市管理的“超前治理”。

2. 城市管理应充分利用相关学科领域的成果。城市管理是综合性、系统性的工作,城市的不断扩容导致“城市病”问题日益严峻,未来的城市管理将更加注重可持续发展,因此城市管理应综合利用科学技术、工程技术以及社会科学等多领域的成果提升城市管理的水平和城市的品质,在破解“城市病”的过程中实现城市持续、健康发展。

3. 城市管理的核心是城市中的“人”,应让居民参与渗透到每一个管理环节。城市政府每一个“超前”的预判都应该建立在对居民需求广泛了解和深入分析的基础上,充分体现城市中的主体——“城市居民”的意志,并让其在主动参与城市管理的过程中感受到自己才是城市中的“主人”,而且居民自主参与、自我管理也可以大大节约城市政府的管理成本。

#### (参考文献)

- [1] [美]简·E·芳汀. 构建虚拟政府——信息技术与制度创新[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2010: 18.
- [2] [3] 徐林, 卢昱杰. 城市治理研究的问题域与方法论——历史流变与研究展望[J]. 理论与改革, 2016, (4): 11-20.
- [4] [5] [6] [7] [8] [9] 徐林. “花园城市”的“管”与“治”——新加坡城市管理的理念与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2016: 55, 161-162, 174-179, 208, 124.
- [10] Achillas C., Vlachokostas C. & Moussiopoulos N., 2011, Prioritize Strategies to Confront Environmental Deterioration in Urban Areas: Multicriteria Assessment of Public Opinion and Experts' Views, *Cities*, Vol. 28 (5): 414-423.
- [11] BaClija I., (2011). Urban Management in a European context, *Urbaniizziv*, 22(2): 137-146.
- [12] Baud I. & Dhanalakshmi R., 2007, Governance in Urban Environmental Management: Comparing Accountability and Performance in Multi-stakeholder Arrangements in South India, *Cities*, Vol. 24(2): 133-147.
- [13] Baud I., Scott D., Pfeffer K., Sydenstricker-Neto J. & Denis E., 2014, Digital and Spatial Knowledge Management in Urban Governance: Emerging Issues in India, Brazil, South Africa, and Peru, *Habitat International*, Vol. 44, October: 501-509.
- [14] Chakrabarty B. K., 1998, Urban Management and Optimizing Urban Development models, *Habitat International*, Vol. 22 (4): 503-522.
- [15] Dulal H. B., Brodnig G. & Onoriose C. G., 2011, Climate Change Mitigation in the Transport Sector through Urban Planning: A Review, *Habitat International*, Vol. 35(3): 494-500.
- [16] Kapucu N., 2012, Disaster and Emergency Management Systems in Urban Areas, *Cities*, Vol. (29): s41-s49.
- [17] Martl'nez J., 2009, The Use of GIS and Indicators to Monitor Intra-Urban Inequalities: A Case Study in Rosario, Argentina, *Habitat International*, Vol. 33 (4): 387-396.
- [18] McGill R., 2001, Urban Management Checklist, *Cities*, Vol. 18(5): 347-354.
- [19] Meijer M., Adriaens F. & van der L., 2011, A Next Step for Sustainable Urban Design in the Netherlands, *Cities*, Vol. 28(6): 536-544.
- [20] Minnery J., Argo T., Winarso H., Hau D., Veneracion C. C., Forbes D. & Childs I., 2013, Slum Upgrading and Urban Governance: Case Studies in Three South East Asian Cities, *Habitat International*, Vol. 39, July: 162-169.
- [21] Njoh A. J., 2012, Implications of Spatial and Physical Structures for ICT as a Tool of Urban Management and Development in Cameroon, *Habitat International*, Vol. 36(3): 343-351.
- [22] Obeng-Odoom F., 2012, On the Origin, Meaning, and Evaluation of Urban Governance, *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, Vol. 66 (4): 204-212.
- [23] Rakodi C., 2003, Politics and Performance: The Implications of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems, *Habitat International*, Vol. 27(4): 483-494.

- tat International , Vol. 27( 4) : 523 – 547.
- [24] Roman´czyk K. M. , 2015 , Towards Urban Governance: Twenty Years of Neighbourhood Contracts in the Brussels – capital Region , Cities , Vol. 44( April) : 1 – 8.
- [25] Romero – Lankao P. , Schweizer V. J. & Bee B. A. , 2014 , Scale , Urban Risk and Adaptation Capacity in Neighborhoods of Latin American Cities , Habitat International , Vol. 42( April) : 224 – 235.
- [26] Scott P. , Cotton A. & Khan M. S. , 2013 , Tenure Security and Household Investment Decisions for Urban Sanitation: The Case of Dakar , Senegal , Habitat International , Vol. 40( October) : 58 – 64.
- [27] Sutriadi R. & Wulandari A. , 2014 , Towards A Communicative City: Enhancing Urban Planning Coordination by the Support of Information and Communication Technology , Case Study Bandung Metropolitan Area , Indonesia , Procedia – Social and Behavioral Sciences , Vol. ( 135) : 76 – 81.
- [28] Van Winden , W. , Berg W. , Van Den L. & Peter P. , 2007 , European Cities in the Knowledge Economy , Urban Studies , Vol. 44( 3) : 525 – 549.
- [29] Werna E. , 1995 , The Management of Urban Development , or the Development of Urban Management? Problems and Premises of an Elusive Concept , Cities , Vol. 12 ( 5) : 353 – 359.
- [30] Yigitcanlar T. , O’ Connor K. & Westerman C. , 2008 , The Making of Knowledge Cities: Melbourne’ s Knowledge – based Urban Development Experience , Cities , Vol. 25( 2) : 63 – 72
- [31] Zhai B. & Ng M. K. , 2013 , Urban Regeneration and Social Capital in China: A Case Study of the Drum Tower Muslim District in Xi’ an , Cities , 35: 14 – 25.

责任编辑: 王 卉

## **Advanced Governance: Urban Management Concept Formulated from Modern Science and Management Technology Platform —Comments on Management and Governance of the Garden City: Wisdom and Practice of Singapore’ s Urban Management**

*YU Min – jiang*

**Abstract:** Modern science and technology , especially information technology , play a more and more important role in urban management , which to some extent determines the degree and efficiency of urban management. Although the digital urban management arises in China , in strict sense , the government just brought information system into its current management track , in which neither the management concepts reformulation nor the mechanism and process innovation have been achieved. Singapore’ s practice of urban management in recent 50 years , has subverted the inherent thinking that urban management is a lagging response to urban residents’ needs. The paper has introduced the practice of Singapore government that the government plans ahead and arranges public service supply of hardware and software to accomplish the goals of advanced governance , by making full use of modern management and information technology to predict the appeals of urban public service and the future socio – economic development trends.

**Keywords:** advanced governance; urban management; concept reformulation; Singapore